Contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union européenne à l'Afghanistan

P7_TA(2011)0578

Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2011 sur le contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union européenne à l'Afghanistan (2011/2014(INI))

(2013/C 168 E/07)

Le Parlement européen,

— vu ses précédentes résolutions sur l'Afghanistan, en particulier ses résolutions du 8 juillet 2008 sur la stabilisation de l'Afghanistan ([1]), du 15 janvier 2009 sur le contrôle budgétaire des fonds de l'UE en Afghanistan ([2]), du 24 avril 2009 sur les droits des femmes en Afghanistan ([3]) et du 16 décembre 2010 sur une nouvelle stratégie en Afghanistan ([4]),

— vu ses résolutions du 23 avril 2009 sur la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007 ([5]) et du 5 mai 2010 sur la décharge pour l'exercice 2008 ([6]),

— vu sa résolution du 5 juillet 2011 sur l'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays en développement ([7]),

— vu la conférence de Kaboul du 20 juillet 2010, au cours de laquelle les donateurs sont convenus de mieux aligner leurs programmes et de respecter les principes de l'efficacité de l'aide, ainsi que la conférence de Londres du 28 janvier 2010 lors de laquelle les donateurs ont décidé de créer un Bureau indépendant de haute surveillance et d'acheminer davantage d'aide au développement par l'intermédiaire du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan, avec l'appui de réformes structurelles et budgétaires,

— vu les réponses de la Commission aux questions de la commission du contrôle budgétaire datées du 7 septembre 2010 et du 22 juin 2011,

— vu le rapport spécial de la Cour des comptes européenne n° 3/2011 sur "L'efficience et l'efficacité des contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits",

— vu les rapports d'audit de l'inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan (SIGAR),

— vu les rapports d'audit de la direction de l'audit du Congrès américain (*Government Accountability Office* – GAO) sur l'Afghanistan,

— vu les rapports d'audit de l'inspecteur général de l'agence américaine pour le développement international (USAID) sur l'Afghanistan,

— vu le rapport définitif intitulé "Transforming Wartime Contracting" (Transformer la passation de contrats en temps de guerre), qui a été présenté devant le Congrès des États-Unis par la commission sur les contrats en temps de guerre en Iraq et en Afghanistan,

— vu le projet de loi afghane sur la "cour suprême d'audit",

([1]) JO C 294 E du 3.12.2009, p. 11.
([2]) JO C 46 E du 24.2.2010, p. 87.
([3]) JO C 184 E du 8.7.2010, p. 57.
([4]) Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0490.
([5]) JO L 255 du 26.9.2009.
([6]) JO L 252 du 25.9.2010.
([7]) Textes adoptés de cette date, P7_TA(2011)0317.

Jeudi 15 décembre 2011

— vu la déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle appliquée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI),

— vu le "plan d'action de l'Union européenne pour l'Afghanistan et le Pakistan" adopté par le Conseil le 27 octobre 2009, et ses rapports de mise en œuvre semestriels,

— vu la décision nº 2011/23 du Conseil d'administration du Programme des Nations unies pour le développement, du Fonds des Nations unies pour la population et du Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets adopté lors de sa session annuelle 2011 (du 6 au 17 juin 2011),

— vu l'article 48 de son règlement,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire et les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission du développement (A7-0388/2011),

A. considérant que la résolution du Parlement du 16 décembre 2010 sur une nouvelle stratégie en Afghanistan a identifié plusieurs points préoccupants en ce qui concerne le contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union à l'Afghanistan;

B. considérant que, selon l'organisation Integrity Watch, en 2009, plus d'un milliard de dollars de pots-de-vin ont été payés en Afghanistan;

C. considérant que la commission du contrôle budgétaire est chargée d'évaluer le rapport coûts-bénéfices de l'exécution du budget général de l'Union;

D. considérant que les principes de responsabilité et de transparence dans l'utilisation des deniers publics sont essentiels à la démocratie;

E. considérant que l'Afghanistan fait partie des principaux pays bénéficiaires de l'aide civile au titre du budget général de l'Union;

F. considérant que, depuis 2002, la Commission européenne a alloué plus de 2 milliards d'EUR d'aide au développement et d'aide humanitaire à l'Afghanistan et qu'elle a versé plus de 1,8 milliard d'EUR à ce titre;

Avantages et inconvénients des différents canaux de financement de l'aide en faveur de l'Afghanistan

1. maintient que la Commission peut envisager différents canaux pour le financement accordé par l'Union à l'Afghanistan; rappelle que le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan ne bénéficie pas d'un appui budgétaire direct (sectoriel) du budget général de l'Union;

2. relève que chaque canal de financement présente des avantages et des inconvénients qui lui sont propres au regard des objectifs de dépense spécifiques figurant dans le tableau de l'exposé des motifs;

3. estime qu'aucun canal de financement ne devrait être écarté dans la mesure où ils présentent tous des avantages et des inconvénients qui leur sont propres; considère qu'il est nécessaire de diversifier l'aide afin de répondre à chaque besoin au travers du canal de financement approprié;

4. invite la Commission à envisager d'introduire une aide budgétaire directe en Afghanistan dans des conditions rigoureuses et clairement définies, dès qu'il aura été attesté que la stabilité macroéconomique nécessaire à cette fin et une gestion financière suffisamment fiable sont en place, car il s'agit du meilleur instrument de renforcement des capacités de l'administration afghane; estime que des résultats durables et axés sur le long terme pourraient en découler;

5. est d'avis que la Commission devrait évaluer les capacités des ministères du gouvernement afghan, et estime que l'appui budgétaire pourrait, dans un premier temps, prendre la forme de montants limités accordés selon des conditions rigoureuses et clairement définies; prend acte du fait que d'autres pays donateurs ont introduit un appui budgétaire sectoriel au profit des ministères afghans satisfaisant aux critères de référence en matière de responsabilité et de transparence; demande à la Commission d'envisager d'introduire, dès que les conditions nécessaires et les critères requis à cette fin auront été remplis, un appui budgétaire assorti de conditions rigoureuses et clairement définies non seulement au niveau central, mais aussi aux échelons provincial et local, ce qui développerait le renforcement des capacités à tous les niveaux gouvernementaux; estime qu'une diversification coordonnée de l'appui budgétaire accordé aux différents niveaux administratifs renforcerait également la position de la Commission à l'égard de ces entités et réduirait sa dépendance vis-à-vis d'une entité unique; note que cette diversification ne doit pas nuire au rôle et aux responsabilités du gouvernement central, et qu'elle requiert dès lors l'approbation de ce dernier;

6. demande dans le même temps à la Commission d'assujettir le versement éventuel futur de l'appui budgétaire à des conditions rigoureuses et nettement définies qui soient claires et mesurables; est d'avis que ces objectifs doivent viser à atteindre des objectifs pouvant être évalués au moyen d'indicateurs et de critères de référence prédéfinis en matière de responsabilité et de transparence; souligne qu'il convient de fixer d'emblée des niveaux de référence pour l'évaluation des progrès futurs; considère que les mécanismes de lutte contre la corruption et la fraude revêtent une importance capitale dans ce contexte; fait observer que l'efficacité des mesures de développement dans les pays partenaires doit également être contrôlée au moyen de critères locaux; insiste, à cet égard, sur l'importance cruciale que revêt la formation de l'administration publique et essentiellement des forces de sécurité et de police;

7. rappelle le rôle de contrôle du Parlement et demande, par conséquent, à la Commission d'introduire ces étapes de manière transparente en publiant:

— les accords conclus par le gouvernement afghan;

— le niveau de référence, les indicateurs, les objectifs à atteindre, les méthodes de calcul et les sources de vérification qui permettront d'évaluer les progrès accomplis et d'arrêter les décisions de paiement de tranches de l'appui budgétaire éventuel futur fondées sur les performances et de nature variable;

— des rapports clairs et standardisés qui évaluent – de manière objective et transparente – les progrès sur la base des critères définis et – le cas échéant – les raisons pour lesquelles les progrès initialement prévus pourraient ne pas avoir été accomplis;

Responsabilité et contrôle des fonds de l'Union en Afghanistan

Faiblesses relevées par les auditeurs

8. prend acte du récent rapport d'audit de la Cour des comptes européenne sur les contributions de l'UE acheminées par des organisations des Nations unies dans des pays affectés par des conflits, qui couvre également l'Afghanistan; déplore les faiblesses en matière de gestion de projets en Afghanistan recensées par la Cour des comptes européenne parmi lesquelles figurent:

— des faiblesses au niveau de la conception des projets qui se traduisent par des projets non viables et inefficaces,

— les retards dont souffrent les rapports adressés à la Commission par les organisations des Nations unies, leur caractère trop général et le fait qu'ils sont centrés sur les activités plutôt que sur les résultats et qu'ils ne permettent pas à la Commission de bien évaluer l'efficacité d'un projet donné,

— de fréquents retards dans les projets dus à un calendrier peu réaliste;

9. se dit préoccupé par les rapports émanant d'autres entités d'audit comme l'inspecteur général spécial américain pour la reconstruction de l'Afghanistan (SIGAR), la direction de l'audit du Congrès américain (Government Accountability Office – GAO), la commission sur les contrats en temps de guerre (Commission on Wartime Contracting) et l'inspecteur général de l'agence américaine pour le développement international (USAID), qui ont relevé les faiblesses suivantes:

— un risque élevé de corruption et de fraude dans le pays, comme en témoignent le récent scandale de la Banque de Kaboul ainsi que le rapport définitif de la commission sur les contrats en temps de guerre, selon lequel entre 5 % et 9 % du total de l'aide consentie par les États-Unis à l'Iraq et à l'Afghanistan ont fait l'objet de fraudes; le rapport de l'organisation Integrity Watch indique également que, sur un total de plus d'un milliard de dollars de pots-de-vin payés en Afghanistan en 2009, un tiers a été utilisé pour financer divers services publics (documentation, éducation, soins de santé); la police serait le service le plus corrompu,

— l'incapacité de la plupart des ministères afghans à mettre en concurrence et à gérer des marchés en raison d'un taux élevé d'illettrisme et du manque de formation du personnel,

— le manque de fiabilité des bases de données de la police nationale afghane, selon lesquelles les effectifs iraient de 111 774 à 125 218 policiers, ce qui suscite des doutes quant à la légalité et la régularité des salaires versés aux policiers afghans qui constituent le principal objectif du seul projet de cette ampleur financé par l'Union, à savoir le Fonds d'affectation spéciale pour le maintien de l'ordre en Afghanistan (LOTFA),

— un risque élevé de gaspillage de fonds, comme en témoigne le rapport définitif de la commission sur les contrats en temps de guerre, selon lequel entre 10 % et 20 % du total de l'aide consentie par les États-Unis à l'Iraq et à l'Afghanistan ont été gaspillés;

— une multitude de sous-traitants qui se traduit par des retards et une accumulation de frais généraux et qui limite l'exercice du contrôle sur l'adjudicataire principal ainsi que le nombre de citoyens afghans bénéficiant de ces projets,

— le financement de projets à court terme qui ont peu de chance d'être viables à long terme,

— l'absence d'indépendance totale du bureau afghan de contrôle et d'audit vis-à-vis du gouvernement du pays;

10. est d'avis que la Commission devrait également tenir compte des insuffisances relevées par les auditeurs américains et d'autres pays tiers qui témoignent aussi de l'existence de facteurs de risque pour les projets financés par l'Union dans la mesure où nombre d'entre eux sont de nature identique ou du moins analogue;

Remédier aux faiblesses relevées

11. reconnaît les conditions difficiles dans lesquelles la Commission doit fournir son aide dans un pays en proie à la guerre pendant des décennies; souligne également les conditions de sécurité difficiles dans lesquelles doivent s'effectuer les vérifications sur place; demande à la Commission d'utiliser d'autres méthodes d'audit et de contrôle qui puissent être appliquées sur place dans les conditions de sécurité actuelles; demande, de plus, à la Commission de remédier aux faiblesses relevées et de financer les projets réunissant les critères suivants:

— viabilité financière et opérationnelle à long terme,

— incitation à une appropriation afghane du projet qui soit la plus importante possible,

— élimination maximale du facteur de risque de fraude et de corruption;

12. demande à la Commission d'identifier les facteurs de risque liés à la corruption, la fraude, la viabilité des projets, les sous-traitances multiples et d'autres sources de gaspillage et de mauvaise utilisation des fonds; invite, de plus, la Commission à tenir dûment compte de ces facteurs dans les conventions de subvention et les contrats commerciaux et à surveiller attentivement l'application de ces règles;

13. souligne qu'il est crucial pour la démocratie de disposer d'une institution supérieure de contrôle pleinement indépendante de l'exécutif d'un point de vue financier et opérationnel et dotée des capacités et du financement nécessaires pour mener des audits financiers ainsi que des audits de conformité et de performances qui soient conformes aux normes internationales en matière d'audit;

14. se dit préoccupé par les informations émanant de diverses sources fiables et indépendantes selon lesquelles les hautes instances afghanes feraient obstacle aux enquêtes anticorruption menées par les procureurs afghans contre des fonctionnaires parmi lesquels figurent des gouverneurs;

15. regrette que le nouveau projet de loi sur le bureau de contrôle et d'audit n'aurait pas pour effet d'en garantir la pleine indépendance dans la mesure où, à titre d'exemple, l'auditeur général et son adjoint seraient nommés par le pouvoir exécutif et non par le pouvoir législatif; souligne que cela n'est pas conforme à la déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle; invite, par conséquent, la Commission à insister sur l'inscription, dans la législation, de la pleine indépendance financière et opérationnelle du bureau afghan de contrôle et d'audit, ainsi que sur le renforcement des capacités; rappelle à la Commission que la pleine indépendance ainsi que la capacité et le financement suffisants du bureau de contrôle et d'audit devraient être considérés comme les conditions essentielles à l'introduction d'un appui budgétaire direct;

16. invite la Commission à envisager de mener des missions de contrôle et de suivi conjointement avec le bureau afghan de contrôle et d'audit; suggère à cet égard d'intensifier les échanges mutuels de connaissances et de compétences de formation en matière d'audit entre les organes compétents; considère qu'il s'agit là d'une chance d'améliorer la compréhension mutuelle et de renforcer les capacités;

Renforcer la responsabilité de l'aide acheminée par des organisations des Nations unies en Afghanistan

17. rappelle que quelques-uns des projets les plus importants financés par le budget général de l'Union en Afghanistan sont gérés et mis en œuvre par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD);

18. rappelle qu'en vertu de l'article 287, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour des comptes européenne est habilitée, le cas échéant, à effectuer des contrôles sur place, dans les locaux de tout organe ou organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union;

19. rappelle également que le Parlement a demandé à maintes reprises à la Commission de renforcer la transparence et la responsabilité des projets gérés par les Nations unies, en particulier des fonds fiduciaires multidonateurs, par exemple en introduisant une déclaration d'assurance;

20. prend acte de la récente décision du Conseil d'administration du PNUD, du Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et du Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), adoptée lors de leur session annuelle 2011 (du 6 au 17 juin 2011), d'octroyer aux organisations donatrices intergouvernementales telles que les institutions de l'Union, les mêmes droits d'accès aux rapports d'audit interne que ceux dont bénéficient les États membres des Nations unies; estime cependant que des progrès doivent encore être réalisés afin d'améliorer les rapports sur l'utilisation des fonds de l'Union en fournissant des informations davantage axées sur les résultats que sur les actions; prie instamment la Commission d'inviter d'autres organisations des Nations unies à adopter la même politique que le PNUD, le FNUAP et l'UNOPS; constate avec satisfaction que le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) a pris la décision de leur emboîter le pas;

21. estime également qu'une approche plus ambitieuse s'impose à l'avenir afin de répondre pleinement aux demandes répétées du Parlement concernant une transparence et une responsabilité renforcées alliées à l'efficacité et à l'efficience; demande à la Cour des comptes européenne de tenter d'aboutir à un accord avec les organisations des Nations unies sur des normes d'audit communes qui soient pleinement conformes aux normes internationales en matière d'audit et qui aboutiraient à une déclaration d'assurance;

22. attire l'attention sur les efforts actuels du groupe de travail sur "l'obligation de rendre compte et le contrôle des aides en cas de catastrophes" créé par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et dirigé par un membre de la Cour des comptes européenne ([1]); soutient ses deux principaux objectifs, à savoir:

— établir des orientations et des bonnes pratiques dans le domaine de la responsabilité en fournissant des informations claires, transparentes et normalisées à toutes les parties prenantes (donateurs, bénéficiaires, organisations internationales, ONG) en vue de parvenir à terme à un modèle de rapport intégré unique;

— établir des orientations et des bonnes pratiques dans le domaine de l'audit en vue de parvenir à terme à un concept d'audit unique, ce qui signifierait que chaque euro dépensé ne serait contrôlé qu'une fois, et ce par un auditeur externe qui satisferait aux besoins d'assurance de toutes les parties prenantes;

23. salue les efforts déployés par le groupe de travail de l'INTOSAI et l'encourage à accomplir son mandat dans les délais impartis; est d'avis que les résultats pourraient également être appliqués de manière plus générale, étant donné que les défis en matière d'aide en cas de catastrophes sont souvent les mêmes que ceux de l'aide au développement dans les régions en proie à des conflits;

24. considère qu'il s'agit là d'une manière appropriée de relever les défis de la responsabilisation tels que ceux rencontrés avec les organisations des Nations unies;

25. invite donc la Cour des comptes européenne et les services compétents des Nations unies à entamer un dialogue pour trouver une solution aux problèmes qui subsistent; insiste sur les avantages que présenterait un régime d'audit unique dans ce contexte en renforçant l'efficience des activités d'audit; estime que les activités du groupe de travail de l'INTOSAI sont d'une grande utilité dans ce contexte et invite la Cour des comptes européenne à trouver un accord avec les services des Nations unies sur cette base;

26. rappelle à cet égard que le Parlement demande depuis longtemps un fonds fiduciaire multidonateurs européen, et attire l'attention sur la proposition de la Commission visant à ce que le règlement financier révisé (COM(2010)0815) fournisse une base juridique pour créer son propre fonds fiduciaire multidonateurs; estime que cela permettrait d'assurer autant que possible la responsabilisation en attendant que toutes les organisations des Nations unies gérant les fonds fiduciaires multidonateurs respectent les normes de transparence et de responsabilité de l'Union;

Coordination de l'aide parmi la communauté des donateurs

27. fait observer que l'efficacité de l'aide et la coordination des actions des donateurs en Afghanistan se heurtent à des obstacles structurels dus au fait que nombre de donateurs visent plutôt des résultats à court terme sans répondre pleinement aux besoins du gouvernement et du peuple afghans; note que la préférence strictement géographique liée à la présence de forces armées et à la segmentation régionale opérée par les pays donateurs n'est pas favorable à la coordination entre les donateurs et augmente le risque de doublons et d'utilisation peu efficace de l'aide financière;

28. prend acte des conclusions du Conseil sur le "Renforcement de l'action de l'UE en Afghanistan et au Pakistan", des rapports semestriels y afférents, du livre bleu 2009 de la Commission, qui porte sur l'ensemble des aides émanant du budget général de l'Union et des budgets nationaux des États membres, et de la récente nomination du chef de la délégation de l'Union qui est aussi représentant spécial de l'Union; considère ces initiatives comme des étapes utiles vers une meilleure coordination des efforts de l'Union et de ses États membres;

([1]) http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/home (page en anglais)

29. souhaite que la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) aboutisse à une coordination et une interaction accrues et à un renforcement de la transparence dans la mise en œuvre des projets de l'Union ainsi qu'à une utilisation plus viable et plus efficiente des fonds de l'Union en Afghanistan; souhaite également que les responsabilités au sein de la délégation de l'Union soient clairement définies;

30. demande à la Commission de poursuivre ses efforts de coordination de l'aide non seulement avec les États membres, mais aussi avec d'autres donateurs internationaux, par exemple en adoptant des approches sectorielles conjointes en complément de l'approche géographique; souligne le rôle important de la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) et du ministère afghan des finances dans ce contexte;

31. insiste sur le fait que les investissements de la communauté internationale en Afghanistan doivent être adaptés aux besoins du gouvernement et du peuple afghans;

Amélioration des déclarations

32. rappelle à la Commission qu'elle a été invitée par le Parlement [1] à lui présenter un rapport annuel sur l'Afghanistan contenant une évaluation détaillée de l'efficacité et de l'impact de l'aide, ainsi qu'une déclaration d'assurance identifiant clairement la part d'aide soumise à contrôle, les faiblesses relevées et les mesures prises; réitère sa demande et prie instamment la Commission de se conformer pleinement à la recommandation du Parlement en lui présentant un rapport annuel sur l'exécution de l'aide et son contrôle en Afghanistan;

33. estime nécessaire d'accroître la transparence et la responsabilité de l'utilisation des fonds de l'Union et d'aider ses États membres et d'autres donateurs à éviter les pièges classiques; demande par conséquent à la Commission de publier les rapports des missions axées sur les résultats, des missions de vérification concernant les fonds de l'Union acheminés par des organisations des Nations unies et d'autres rapports d'audit et d'évaluation;

Les enjeux à venir

34. relève que le président des États-Unis d'Amérique a récemment annoncé son intention de retirer un tiers environ des troupes américaines d'ici à l'été 2012 et de confier la responsabilité de la sécurité aux forces afghanes d'ici 2014; rappelle l'importance d'une stabilité des conditions de sécurité pour assurer une surveillance appropriée du financement de l'Union, étant donné que la détérioration des conditions de sécurité en Afghanistan a déjà rendu les missions de contrôle sur le terrain en Afghanistan plus difficiles pour la Commission et d'autres organisations;

35. souligne le fait qu'un retrait des troupes aurait un effet néfaste sur l'économie afghane; rappelle que l'essentiel du budget et du produit intérieur brut afghans dépend de l'aide extérieure; note que la relance économique est cruciale pour le développement général du pays; considère que l'aide civile accordée à l'Afghanistan prendra de l'importance sous l'effet de la réduction de l'aide militaire;

36. est d'avis que cela pourrait également être l'occasion d'octroyer les faibles ressources aux projets qui sont les plus à même de produire des résultat sur le long terme; rappelle qu'il est nécessaire de garantir davantage la viabilité économique des projets et estime que cela éviterait aux donateurs d'être contraints de verser les fonds disponibles à l'heure actuelle et aux bénéficiaires de mettre en œuvre des projets dépourvus d'une perspective à long terme;

37. considère que la société civile et les parlementaires doivent participer à chaque étape de la mise en œuvre et de la supervision, ainsi qu'à l'évaluation des résultats, et que cette condition doit être un critère décisif d'éligibilité pour l'octroi d'une aide budgétaire;

[1] Paragraphe 40 de sa résolution susmentionnée du 15 janvier 2009 (JO C 46 E du 24.2.2010, p. 93).

38. estime essentiel pour l'avenir de l'Afghanistan que la communauté internationale poursuive et renforce ses efforts pour améliorer les capacités et l'indépendance du système judiciaire; demande à la Commission et aux États membres d'accroître leurs efforts en ce sens et d'entamer un dialogue constructif et résolu avec le gouvernement afghan afin de s'assurer que tous les acteurs participant au développement du pays continuent de partager l'objectif d'un organe judiciaire efficace et indépendant;

39. souligne que la lutte contre la corruption constitue un élément essentiel du processus de paix en Afghanistan, puisque la corruption dévie les ressources de leur destination, entrave l'accès aux services publics de base, tels que la santé et l'éducation, et forme un obstacle de taille au développement socio-économique du pays; souligne également que la corruption sape la confiance à l'égard du secteur public et du gouvernement et représente dès lors une menace considérable pour la stabilité du pays; invite, dès lors, instamment l'Union à accorder une attention particulière à la lutte contre la corruption lorsqu'elle fournit une assistance à ce pays;

40. se dit vivement préoccupé par le fait qu'une part non négligeable de l'aide internationale se perde le long de la chaîne de distribution, et attire l'attention sur les quatre manières dont cela se produit: gaspillage, coûts intermédiaires et de sécurité trop élevés, surfacturation et corruption; prie instamment, en conséquence, l'Union de contrôler les coûts et l'efficacité de l'ensemble de l'aide européenne en Afghanistan en vue d'en améliorer l'efficacité;

41. estime que l'évolution des conditions de sécurité en Afghanistan constitue un enjeu futur majeur pour la reconstruction du pays et invite la Commission à élaborer, en association avec la communauté internationale, une stratégie visant à assurer la sécurité en Afghanistan et à favoriser une économie autonome, entre autres pour être en mesure d'exercer un contrôle approprié sur les aides;

42. rappelle avec insistance que l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits de la femme sont considérés comme des enjeux de premier ordre dans le cadre de la stratégie nationale de développement du gouvernement afghan ainsi que dans le document de stratégie par pays pour la période 2007-2013, selon lequel la dimension de genre fera partie intégrante de la planification du programme;

Politique étrangère

43. rappelle que l'Union européenne s'est engagée à continuer d'aider l'Afghanistan; souligne que l'objectif général de l'aide au développement accordée par l'Union à l'Afghanistan devraient consister à participer au développement durable du pays à long terme, notamment à l'amélioration des normes socioéconomiques, en favorisant la création d'emplois et l'augmentation du nombre de PME, en renforçant le secteur de l'éducation et en garantissant l'égalité des genres; souligne que cette aide devrait contribuer davantage au renforcement des capacités de l'administration publique, consolider l'État de droit et endiguer la corruption, ce qui faciliterait le transfert de responsabilité au gouvernement de la République islamique d'Afghanistan en matière de sécurité; recommande qu'une partie de l'aide financière accordée à l'Afghanistan soit allouée au plan quinquennal visant à supprimer progressivement la culture du pavot et à la remplacer par d'autres cultures; souligne qu'il est nécessaire de faciliter la coopération sous-régionale en apportant une aide pour les enjeux de nature transfrontalière;

44. insiste sur l'urgence d'accroître l'efficacité de l'aide, dès lors que de nombreux indices de développement n'affichent pas encore d'amélioration sensible et que la corruption ainsi que la longue chaîne de distribution de l'aide internationale demeurent des obstacles majeurs à la fourniture de services essentiels à la population; invite l'Union européenne et les États membres à avoir recours aux mesures financières disponibles, notamment aux futurs fonds fiduciaires de l'Union, lorsqu'ils seront créés, d'une manière efficace qui garantisse la fourniture de services essentiels à la population;

45. constate que la majorité des ressources destinées au développement socioéconomique de l'Afghanistan transitent par des mécanismes internationaux, mais qu'une partie considérable de cette aide ne parvient pas aux bénéficiaires, à savoir le peuple afghan; souligne que l'Union européenne, et en particulier la Commission et le SEAE, devraient jouer un rôle de chef de file dans l'amélioration de la coordination des bailleurs de fonds en étroite coopération avec d'autres bailleurs de fonds importants, comme les États-Unis et le Japon, et demande qu'il soit procédé à des évaluations approfondies de l'efficacité de l'aide afin d'améliorer la transparence de l'aide et de renforcer la responsabilisation des bailleurs de fonds;

46. est d'avis que l'Union européenne, en tant que l'un des principaux donateurs de l'aide humanitaire officielle et de l'aide publique au développement en faveur de l'Afghanistan (plus de 2 milliards d'euros entre 2002 et la fin de 2010), a la responsabilité particulière d'évaluer si ces fonds parviennent aux bénéficiaires et s'ils améliorent leurs conditions de vie;

47. insiste pour que, lorsqu'ils ont recours aux organisations internationales comme canal d'acheminement de l'aide, le SEAE et la Commission prêtent une attention particulière à l'élimination du gaspillage, des coûts intermédiaires excessifs, de l'inefficacité, de la surfacturation et de la corruption, et insistent pour obtenir, dans des délais raisonnables, des informations adéquates sur les résultats et l'utilisation des fonds;

48. appelle à nouveau l'Union à mettre en place une base de données centralisée et à procéder à une analyse des coûts et de l'impact de l'aide de l'Union en Afghanistan, car l'absence de données à jour et fiables nuit à l'efficacité et à la transparence de l'aide;

49. est d'avis que la Commission devrait envisager une aide budgétaire sectorielle; souligne néanmoins que cette aide devrait être strictement conditionnelle et assortie d'indices mesurables concernant son impact, et qu'elle ne peut être apportée que parallèlement à des mesures de renforcement des capacités et uniquement dans des administrations dont les structures organisationnelles et les capacités de gestion financière ont été évaluées correctement et sont jugées adéquates et transparentes.

Politique en matière de développement

50. souligne que l'octroi d'une aide à des pays qui sont le théâtre de conflits implique que l'on accepte un niveau élevé de risque inhérent en termes de résultats; souligne que la coopération avec les Nations unies a permis d'obtenir des résultats dans un contexte opérationnel extrêmement difficile; souligne néanmoins que des progrès supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne la responsabilité et la transparence vis-à-vis de l'Union, qui est un donateur de premier plan dans le système des Nations unies;

51. souligne que l'efficacité de l'aide à l'Afghanistan ne sera améliorée que si l'on change radicalement d'approche à l'égard du problème de la corruption, qui gangrène le pays depuis 2001, du sommet de l'État jusqu'au niveau le plus bas dans l'administration; souligne que la corruption au sommet, acceptée implicitement pendant les premières années après 2001, mine de façon déjà presque irréversible la légitimité, aux yeux des citoyens afghans, des institutions mises en place par la constitution afghane; souligne par conséquent l'urgence absolue de rompre avec cette acceptation implicite de la corruption et de faire en sorte que la justice afghane et la Cour des comptes afghane puissent s'attaquer à ce problème majeur et trouvent dans l'Union européenne un allié fort, crédible et constant qui prendra les devants dans ce défi fondamental pour l'avenir du pays;

52. demande au SEAE et à la Commission de définir une stratégie claire pour apporter une aide dans un contexte aussi fragile et comportant autant de risques; note que l'efficacité de l'aide est un principe capital de la politique de développement de l'Union; souligne qu'une gestion adéquate des risques est cruciale, ce qui signifie qu'il convient de garantir que des ressources financières et humaines suffisantes soient disponibles pour assurer en permanence le contrôle des flux d'aide et l'évaluation des résultats;

53. observe que les donateurs s'engagent à canaliser au moins 50 % de l'aide au développement par le biais du budget ordinaire du gouvernement afghan dans un délai de deux ans; insiste néanmoins sur le fait que le soutien budgétaire doit aller de pair avec une amélioration tangible de la gouvernance dans le pays et une confiance accrue des donateurs dans la gestion des finances publiques de l'Afghanistan, et appelle de ses vœux la mise en place, d'urgence, de réformes et de capacités pour renforcer les régimes de cette gestion, réduire la corruption et améliorer l'exécution du budget; invite la Commission à évaluer – en tenant compte de la capacité financière des institutions afghanes et du rythme des avancées concernant les réformes clé de la gestion des finances publiques – si certains ministères ou d'autres institutions afghanes, y compris au niveau décentralisé, pourraient devenir des bénéficiaires éligibles à un soutien budgétaire sectoriel à l'avenir, et, si tel est le cas, à quelles conditions;

54. met en lumière la responsabilité des autorités afghanes en ce qui concerne le développement structurel à long terme; invite instamment le gouvernement à être davantage associé aux efforts menés pour la reconstruction, la démocratisation et l'atténuation de la pauvreté ainsi qu'à la lutte contre la corruption; incite les donateurs de l'UE à accorder une attention particulière à la durabilité à long terme de leurs interventions en promouvant l'appropriation des Afghans, en investissant systématiquement dans le renforcement des capacités et en évitant les projets indépendants qui ne recherchent que des résultats à court terme; souligne le rôle essentiel que jouent les organisations de la société civile dans ce contexte en garantissant l'appropriation du processus de reconstruction et en prévenant le risque de corruption;

55. invite en particulier le gouvernement afghan à se concentrer sur le développement de capacités dans le secteur public et à élaborer un programme national unique pour la réforme de l'administration publique; demande à la Commission et aux États membres de plaider collectivement en faveur de réformes de l'administration publique dans le cadre du dialogue politique qu'ils mènent avec le gouvernement et de soutenir ses objectifs en la matière d'une manière coordonnée;

56. invite instamment l'UE à maintenir ses engagements envers un développement durable à long terme de l'Afghanistan et à continuer à mettre des ressources adéquates à la disposition de ce pays au-delà de 2014, lorsque la responsabilité de la sécurité sera entièrement entre les mains des autorités afghanes et que d'autres donateurs risqueront de commencer à réduire les financements; plaide dans ce contexte en faveur d'une UE forte plaçant l'accent sur l'engagement contracté par l'Union envers le développement d'un partenariat à long terme avec l'Afghanistan dans la perspective de la Conférence internationale sur l'Afghanistan, à Bonn le 5 décembre 2011; invite l'Union européenne à chercher de nouveaux partenaires et donateurs civils étrangers;

57. souligne la légère baisse du nombre de victimes civiles depuis 2010; affirme que si la sécurité nationale, régionale et civile n'est pas renforcée, le développement sera toujours freiné et des vies continueront d'être perdues; demande aux États membres de reconnaître que le développement présuppose une sécurité accrue et d'élaborer leurs politiques d'aide en respectant ce principe;

58. remarque que l'aide au développement accordée par l'UE a contribué à l'émancipation des femmes en Afghanistan; affirme qu'une participation accrue des femmes dans les domaines politique et économique améliorera leurs vies et réduira le risque que l'Afghanistan reste enlisé dans le conflit;

59. affirme que la fragmentation actuelle de l'aide fournie par les donateurs influe de façon négative sur l'efficacité de l'aide et donne lieu à des stratégies faisant double emploi; demande à la Commission, aux États membres et à la communauté internationale de mieux coordonner leurs efforts en matière d'aide;

60. affirme que la réforme de l'armée nationale afghane (ANA) et de la police nationale afghane (PNA) est l'un des défis les plus importants auxquels est actuellement confronté l'Afghanistan; remarque que les performances à la fois de l'ANA et de la PNA n'atteignent pas les objectifs convenus; demande aux États membres de renforcer leur aide dans ce domaine en fournissant des agents de formation et en échangeant les meilleures pratiques;

*

* *

61. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes européenne, ainsi qu'au gouvernement et au parlement de la République islamique d'Afghanistan.